

年金改革をめぐるパワーポリティックス状況

原 田 克 己

- I. はじめに
- II. 年金制度維持の限界
- III. 負担と給付をめぐる二つの方法
- IV. 年金改革の民営化論
- V. おわりに

I. はじめに

最近年金制度に対して国民的関心の昂まりを見せてきている状況は当然であろう。これはもちろん厚生省が提起した年金改革の将来構想に議論の中心があるとともに、年金財政の将来にきわめて大きな問題があることを思い知らされたからに他ならない。超高齢化とその一方での少子化は年金制度に対してもっていた漠然とした不安をまさに現実のものとしたという点で、厚生省の提起した年金改革案に対する社会的動揺にはきわめて大きなものがある。

豊かなかつ安定した社会は誰でもが望むものであり、すでに豊かさのなかで生活するわれわれにとっては、わずかな社会的動揺に対しても人々は敏感になり、変化への動向に対してはヒステリックなまでに反応する。年金のようにまさにリタイア後の唯一の経済的よりどころともなる制度の変革は、人をしてヒステリックなまでに拒絶的にさせる。そしてその拒否的態度は制度変革に対する不信のみにとどまるものではなく、経済体制全般に対する動揺を与える基盤ともなる。とりわけこれまで揺ぎない国家政策の基本政策となった福祉国家政策の限界性に対しては制度的政策的不信はさらに昂進されよう。所得保障と完全雇用がすでに過去のものとなりつつある現実であってみれば、最近の国民のデフレ化対応とでもいうべき消費者マインドの冷え込みはそれを如実に物語るものといつてよかる

う。民主主義ルールの危機的状況のなかでの年金改革への問題提起だけにその波紋は大きい。

国債および地方債の発行残高の累計は430兆円にも達し、さらに旧国鉄などがかかえる債務負担行為をもあわせればその額は630兆円ともいわれる。これを標準世帯（一家4人家族）にその債務を置きかえるてみると1400万円にもなるというきわめて現実的な額を耳にすれば、国家財政の窮迫状況はより具体的なものとなってわれわれに迫ってくる。それだけに財政改革は早急に手を打たなければならないが、その中でも将来の年金制度をどう改革していくかはまさに緊急の課題ということになるう。

II. 年金制度維持の限界

少なくともわれわれは1950年代以降国家のパターナリスティックな配慮の中に生活設計が描かれてきた。社会保障制度はもともと福祉国家政策遂行のための、市場メカニズムに対する大規模な干渉機構ではある。政策的パターナリズム¹⁾とはなにがしかの制約は存在するものの、生活にとってきわめて居心地のよい配慮であっただけにパターナリズムからの解放は自立よりも混乱をもたらすものとして意識される。

年金改革論議の焦点は現状の給付水準を維

1) J. A. Jowitt and A. J. McIvor (eds.), *Employers and Labour in English Textile Industries*, 1988.

持するとすれば将来の国民負担はどうなるのかという点がまず一点である。その次には現行程度の負担維持を前提とした時の給付水準の動向予測を明らかにすることになる。ただ常識的な議論として少子化により年金財源の負担者が減少するなかで、その一方では長寿化高齢化社会で受給者の増加はさけられないという現実と将来の動向についての疑問の余地は国民の間にもそれほど多くあるとは思われない。それだけ保険収入と年金給付の財源バランスの維持がもはや不可能となってきたという事実認識は共有しているからである。しかし保険財政の動向について不健全化の意識を持っていることが年金改革をより現実的なものに転換させることを可能にすることになるかという点、話は残念ながら別であろう。人はだれでも基本的には既得権を失いたくないし、現状の生活条件が大きく変化することにもヒステリックなまでの拒否感を持つ。政策的パターンリズムはまさに失われた神学的基盤の政治的復活を意図する。政治的クレリカリズムと表裏の関係にあるといつてよい。²⁾

だが現実には年金財政は破綻しているのであり、現状のままで保険財政健全化の方策に明確な方向性などたてられようはずがない。年金改革はまったなしの問題なのである。ただ年金は老後の稼働所得をなくしてしまった人たちにとっては唯一の生活手段である。それだけに年金受給者の既得権を現状のままで承認することは不可能ではあることは当然としても、長期的な視点で制度運用がなされたなかではこれから給付削減対象となる年齢層の既得権益は制度的にももはや承認しえないという単純な論理だけでは、制度の前進となりうるような方向性を引き出すこともできない。したがって、権益対立の政治状況をさらに政治的に運用していくといったようなパワーポリティックスの手法にはなじみえない。

2) A. ライトレイユ, A ジグフリード著 仙石功夫・波木居斎二訳『国家と宗教』(岩波現代叢書) 276 p.

政府は年金改革の試案について国民に五つの方策を示し、冷静な議論を重ねるなかで制度の政治的解決の糸口を見いだしたいということであろう。もともと年金は生活サポートのシステムであるだけにパワーポリティックスの政治手法にはなじまない。議論を通じての合意の形成という手法が取られなければならないのは、年金改革のような事例ではとりわけ重要なことであろう。合意の形成は時間とコストを要しよう。そのことが年金改革をさらに困難にすることになる。時と場合によっては非決定の英知が幅をきかすことになる³⁾。最近の行政改革の動向をみても非決定の英知が改革をさらなる混乱を導くことにもなり、その結果はパワーゲームの展開ともなりうる。心しなければならないのは年金改革はパワーゲームによって解決が図られるべき性格のものではないということである。パワーポリティックスはその結果として老年層か若年層か、いずれかの層になんらかのフリーライドを含んだ政治的成果をもたらすことになりかねない。さもないれば老年層の既得権者の制度的承認は逆に若年層に年金保険料負担の回避を進行させることになり、制度フレームの崩壊のパワーゲームとなり、パワーポリティックスの恰好の材料となるという愚だけはさけなければならないであろう。アメリカの政治学者アール・レイサムのことばを借りれば、政治家は寛容と妥協の原理に仕える存在であり、「この原理なしには民主政治はまったく機能しない」⁴⁾だけに、厚生年金改革案の中身について十分な吟味をすることが必要であろう。

Ⅲ. 負担と給付をめぐる二つの方法

厚生省が国民に対して提示した改革案はすでにふれたところでもあるが、5つの選択肢を含む内容であり、その実施年を2025年とし

3) 原田 克己 著『社会福祉政治学序説』(第一法規出版), 1996.

4) E. Latham; The Supreme Court and the Supreme People, Journal of Politics Vol XVI, 1954 May.

ている。ただたとえ実施年が30年近い先の話であるとしても、改革はここ数年のうちに具体化の施策が策定されなければならなからう。年金改革の具体的な移行は2年や3年でできるものではないからである。そこにパワーゲームによって問題を解決する余地のないことを示している。年金を含めた所得保障にはふたつの制度的意味がある。ひとつは「ベバリッジ・リポート」(1942年)によって示された「最低生活を保障する機能」である。これは福祉国家政策のいわば政策ガイドライン用語ともなったナショナル・ミニマム(最低限度の国民生活水準)を保障するものとして「定額年金」として制度化されている。もうひとつは「従前生活を保障する機能」としての生活安定化機能の部分である。

上述のベバリッジ・リポートはナショナル・ミニマム部分は国家による制度保障が必要であるとしているものの、従前生活保障の人によって大きな落差があるものだけに個人の努力によってカバーされるべきもの、つまり、民営制度の活用による老後対策を立てるべきものであるという。最近の年金改革論議に示される方向性にはおおそふたつの論点に集約されるといってよからう。ひとつは一橋大学の藤田伍一氏などが主張するナショナル・ミニマム部分を国家制度として残し、報酬比例部分にも相当する従前生活保障部分は民営化によってまかなわれることの必要性を訴えられているが、負担と給付の面からはそれなり合理性をもちえよう。⁵⁾ 一方同じ一橋大学の高山憲之氏はかねてからその立場を明らかにし、公的年金の改革は漸進的でなければならないことを主張される。しかも改革は民営化の導入によって解決すべき性格のものではないというのである。おそらく高山氏は主権者である国民に対する最低限度の文化的

生存を可能とする生存権実定化理念を具体化する下位システムと位置づけているからであろう。⁶⁾

高山氏の主張される基本政策視点は明確である。ナショナル・ミニマムも従前生活保障機能、すなわち報酬比例部分もあわせて公的年金制度として維持すべきものという。部分的な民営化は制度混乱をもたらすだけではなく、若年層に二重負担の結果をもたらすことの危惧のあることを指摘される。報酬比例部分を民営化すれば年金財政には巨額の未積み立て債務が発生することになり、未積み立て債務を財政負担によって償却しながら、その一方ではこの制度の恩恵を受けることのできない若年層は将来生活設計の部分を自己責任原則によって負担を強いられることは二重負担となってしまうからであるという。したがって未積み立て債務を発生させることになる報酬比例部分の民営化はもともとなじみえないという結論に導かれることになる。

ただ厚生省によって示された年金制度改革案のように負担と報酬の問題だけに限定して制度を運用をするだけで年金制度の具体的展望が拓けるわけでもなからう。高山氏の主張される点は年金給付を受ける前提となる負担すなわち拠出率、拠出期間さらには拠出方法をリンクさせることで制度運用を計るという結論になろう。とすれば将来可能となる給付は現行制度の推移を前提とすれば受給額は半減することになってしまう。ただそのことによって未積み立て債務が解消されるとすれば、この制度の推移のもたらす結果意義はすくなくない。しかし現実には発生している巨額の債務解消に連動する保証を担保できることの論拠は氏の主張からでは明らかではない。累積債務の解消に対する具体的なヴィジョンが明確化しえないなかでは公的年金制度全体を国家責任によって維持していくべきこ

5) 藤田 伍一 稿「公的年金やはり民営化を」日本経済新聞1997年7月2日号

G. K. Banting, *Institutional Conservatism: Federalism and Pension Reform*,

J. S. Ismael ed., "Canadian Social Welfare Policy" McGill-Queen's University Press, 1985.

6) 高山 憲之 稿「積立方式と賦課方式」『社会保障研究』Vol. 12 No.4, 1977.

高山 憲之 稿「年金改革—欧米における最近の動向と日本の課題」

一橋大学『経済研究』Vol. 49 No.1, 1998.

との合理性は必ずしも明確とはならないという批判が高山氏の主張にはたえずつきまとうことは避けがたい点であろう。

IV. 年金改革の民営化論

さてそれならば年金財政改革にも連動する制度は、ということになると報酬比例部分を民営化する以外にはないという結論になる。事実20代30代など若い年齢層を中心として生命保険会社が提供する個人年金系の金融商品への加入が目立ってきているという。いわば若年層における公的年金離れの加速化現象である。これは年金改革の動向が不分明なことにもよるが、やはり将来受給予定年齢が半減するかもしれないという危機感が個人年金に向かわせているということができよう。そういう意味では厚生省が投げかけた年金改革論議のひとつの選択肢は着実に現実が先行しつつあるといってもよからう。こうした改革論議はいくつかの選択肢を提起しながら合理的な制度体系を確立しようとする政策意図は、逆に国民は合理的な選択行動によって政策選択肢を先行決定してしまうという政治的效果をもたらす。それはパワーポリティックスによって問題を解決しようとする政治的意図を回避するからである。

生命保険系の個人年金の依存のたかまりは、ある意味では賦課方式による年金制度の維持が限界に達していることを国民は肌で感じているからに他ならない。したがって賦課方式の不自然な維持に務めるよりも、いわば民間活力の利用にむしろ国民が期待しているとすれば、国民のニーズに沿う型での制度体系の転換の方が、いたずらなパワーポリティックスにエネルギーを費やす愚は回避しえよう。ただ生活維持機能を個人年金に依存、すなわち民間移行となると個人年金に加入するだけの資力をもたない人との格差はさらに広がることになる。年金制度そのものが高齢者の生活保護制度化してしまうことへのスティグマの意義は決して小さくはない。⁷⁾それだけに社会福祉の側からは賦課方式の維持を求

める主張が多いのも故なしとしない。

生活保障システムにスティグマの意識を完全に排除することは不可能であろう。スティグマの解消は逆にフリー・ライダーの横行を許すことになり制度体系が不健全なものとなってしまう、国民の支持や制度への依頼を維持しえなくなってしまう。たとえば所得制限を撤廃することは年金が特定階層者の生活サポートシステムにはしないという原則からは望ましいことには違いない。しかし、老後もなお高額所得を可能な階層は年金においてもやはり高額年金を手にするようになる。基本的には年金と所得はたえず平行な関係にある。もちろんこうした事例をフリーライドと決め付けてしまうつもりはないが、高額年金受給者の原資はいわば広汎な低所得階層の年金保険料拠出に依存している部分も認めなければならないという主張もそれなりの根拠をもつ。高額所得者あるいは高額年金受給者に対しては、年金財政の動向に照してみてもなんらかの制約を加えることは避け難いことである。ただこれまで長期にわたって負担してきた年金掛け金への配慮も行われなければならないとすれば、単純なカット方式は取りえない。そこで、給付の一部を拘束し、その拘束年金を介護保険機構にプールし、将来の介護のオプションニーズ部分への対応財源とすることを考えていくことも必要であろう。⁸⁾もちろん年金は個人に対して給付されるものであるからして要介護とならなかった人に対しては給付が実施されることは必要である。しかし、年金の性格からみてもこれは老後の生活資金であり、基本的には相続財産とすべきものではないという主張に対してはかなりの社会的合意が得られるはずである。したがって相続財産化された年金に対しては高率の相続税ないしは介護税等を課することに

7) アービング・ゴッフマン著 石垣 毅 訳 『スティグマの社会学』1980, せりか書房

8) 原田 克己 著 上掲書

この点に関しては「年金改革における拘束システム導入の可能性」として稿を改めて論じる予定である。

よって介護財源として確保する方法も取られてしかるべきであろう。もちろん拘束システム導入に際してはさらにクリアすべき点がいくつかあることはいうまでもない。

年金は個人の経済生活に依存する制度であるだけに負担と給付というきわめて単純な対立図式を描けるし、そのことによって給付の老年層、負担の若年層という階層的対立図式となりやすい。

V. おわりに

市場メカニズムに対する相互作用に関するシステムの評価なしに構築され発展してきた社会保障制度は、デモクラティックな政治システムのもとにおいてはもっともポリティカル・マネー (Political Money) 化しやすい。

ここにいうポリティカル・マネーというのは選挙を有利に闘うためのマネーおよびその変形としてのサービスをいう。サービスもポリティカル・マネーを構成する一部だという発想は宗教系政党などに見られる大衆動員力であり、これもマネーとして評価することが可能であるからに他ならない。こうした意味では、年金のような制度は個人の生活利害に

直接かかわりあうものであり、高齢者層の政治的関心、すなわちシルバーポリティックスの争点となりやすい。しかも超高齢者社会では、ますます多数を占めるシルバー層の主張はデモクラティックな政治システムのもとにおいては余計に政治的正当性が与えられやすい。こうしたポリティカル・マネー効果になにがしかの政治的正当性が与えられていることが承認されるようになったのはマックス・ウェーバーであり、「善からは善が、悪からは悪が、ということを経るものは政治的には一個の子どもにしかすぎない。現実にはあまりにもその逆の場合が多い」という政治の結果責任のみを問う当然の帰結でもあろう⁹⁾。そうであればこそイーストンが述べるごとく「価値の配分をめぐる意志の形成」¹⁰⁾という政治過程 (Governmental process) が主題とする政策形成のプロセスを問題としなければならないことの重要性も理解されよう。

いづれにしても年金改革はたえずパワーポリティックス的要素を内包している制度であるという現実的認識のなかから制度の再構築へ向けての妥当性を模索する努力の必要性が再認識されよう。

9) マックス・ウェーバー著 脇 圭平 訳「職業としての政治」(岩波クラシックス)

10) D. イーストン稿 山川 雄巳 訳「アメリカ合衆国における政治学」

Political Science in the United State; Past and Present"『思想』1985年3月号 (No.129)